

## Article

---

« La domanialité publique : les risques et la gestion intégré des zones côtières »

Bernard Drobenko

*[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, n° 8, 2010.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/045538ar>

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [info@erudit.org](mailto:info@erudit.org)

# LA DOMANIALITE PUBLIQUE : les risques et la gestion intégrée des zones côtières

Bernard Drobenko

Professeur des Universités, Pôle universitaire, Lille-Nord de France, 1bis rue Georges Lefèvre -F- 59044 Lille cedex, France ; Université du Littoral Côte d'Opale, Faculté de Droit – LARJ, Département Droit - LARJ 21 Rue St Louis 6200 Boulogne sur mer, France.

---

**Résumé :** Le domaine public maritime est juridiquement bien défini. L'espace qu'il recouvre est au carrefour d'enjeux majeurs, entre terre et mer. Les risques naturels, comme les risques technologiques affectent cet espace. La Gestion intégrée des zones côtières oblige les autorités compétentes à renouveler leur approche de ces espaces. Dès lors, il sera constaté que l'approche classique du domaine public maritime révèle ses limites, mais l'appréciation doit être nuancée et conduit à distinguer selon qu'il s'agit de risques naturels ou de risques technologiques. En revanche il apparaît de manière significative que les enjeux inhérents à la situation du domaine public maritime exigent une approche intégrée, compte tenu notamment des objectifs contrastés dont il est l'enjeu. Ceci conduit à y redéfinir les modalités de la gouvernance. En conclusion, il apparaît bien que l'impact économique, social et écologique du changement climatique sur ces espaces fragiles implique aussi de s'attacher enfin aux causalités de ces phénomènes

**Mots-Clés :** domaine public, risques, inondation, submersion, contrôle des activités, constructions, naturels, dégradation, retrait stratégique, responsabilité, zones côtières, gestion intégrée

**Abstract:** The public maritime domain is legally well defined. The space which it recovers is at the crossroads of major stakes, between land and sea. Natural risks, as technological risks, affect this area. The integrated coastal zone management submits the competent authorities to renew their approach of these areas. Consequently, it can be noticed that the traditional approach of the public maritime domain reveals its own limits, but the appreciation must be moderated and leads to distinguish between a question of natural risks or technological risks. On the other hand, it appears significantly that the stakes inherent to the situation of the public maritime domain require an integrated approach, taking into account particularly the contrasted objectives of which it is the stake. This resulted in redefining the methods of the governorship there. In conclusion, it appears well that economic, social and ecological impact of climate change on these fragile areas also implies to stick finally to causalities of these phenomena.

**Keywords :** Risks, public domain, inundation, activity control, construction, natural, degradation, responsibility, coastal zones, integrated management

---

## Introduction

Le littoral a constitué de tout temps un territoire convoité par les humains, par ses atouts économiques, stratégiques,

mais aussi de loisirs et d'environnement<sup>1</sup>, aujourd'hui encore il est attractif<sup>2</sup>. Cet espace a été façonné de façon plus ou moins caractérisée, le changement climatique, dont le caractère anthropique est scientifiquement établi<sup>3</sup>

### Référence électronique

Bernard Drobenko. 2010. « La domanialité publique : les risques et la GIZC » VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 8, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/10230>

---

<sup>1</sup> Cf. IFEN Le littoral entre nature et artificialisation croissante n° 120 Octobre 2007 En France, la densité de population y est 2,5 fois plus élevée que sur le reste du territoire, l'artificialisation du littoral se poursuit.

<sup>2</sup> Les dernières statistiques démographiques démontrent cette tendance. Cf INSEE, La Population française, Le Monde 5 janvier 2010- Rapport sur l'état de la population

<sup>3</sup> OMM – PNUE Rapports du GIEC, notamment le rapport de 2007 « Changements climatiques »

conduit à remodeler progressivement cet espace, les évolutions pourraient être plus caractérisées au cours des années à venir.

Les zones côtières constituent un espace géographique à l'interface terre/mer. Dès lors ces écosystèmes subissent une double intervention, celle générée par les activités en mer et celles développées à partir du littoral ou sur le littoral mais qui ont un impact sur le milieu marin. Toutes ces activités, y compris les nouvelles, interviennent pour une part essentielle sur le domaine public maritime (DOPUMAR).

Dans le même temps, sous l'ère de l'anthropocène<sup>4</sup>, les évolutions de la biosphère conduisent à caractériser des bouleversements affectant directement le milieu marin et les zones côtières. Ainsi plusieurs risques naturels menacent les implantations humaines. Il en est ainsi des submersions marines des terres littorales, des évolutions dunaires qui peuvent menacer certains territoires, du recul du trait de côte par érosion des côtes basses, mais aussi par effondrement des falaises. Par ailleurs, certains auteurs<sup>5</sup> constatent désormais que des activités humaines, comme les extractions peuvent contribuer à accroître ces phénomènes ou favoriser le déplacement de polluants voire la modification des milieux concernés.

Dans une communication qui constitue la feuille de route pour la planification de l'espace maritime, la Commission européenne précise que « l'accroissement de l'activité sur les mers entraîne des rivalités d'intérêts entre des secteurs tels la navigation et le transport maritime, la production d'énergie en mer, le développement portuaire, la pêche et l'aquaculture, sans compter les préoccupations environnementales ». Ceci démontre le caractère à la fois multiforme et l'ampleur des problématiques posées.

A l'interface des divers éléments évoqués, et au cœur de cette complexité, nous devons prendre en considération un

élément significatif, ce territoire doté d'un statut spécifique : le DOPUMAR. Au-delà des apparences, la question révèle des enjeux significatifs confortés par des problématiques juridiques non sans intérêt.

Comment en effet cet espace est-il pris en considération et contribue-t-il à la gestion des risques ? La GIZC, véritable méthode imposant une refonte des politiques territorialisées conduit à s'interroger sur la relativité d'une approche classique de la domanialité dans ce contexte en évolution, tout en conduisant une analyse de l'intérêt d'une démarche intégrée, imposée par la méthode.

### **La relativité de l'approche classique**

Afin de situer l'intérêt de la domanialité publique au regard des risques marins et littoraux, il paraît nécessaire de se référer à ses fondements, à son approche classique, c'est-à-dire les conditions de sa détermination et de son évolution<sup>6</sup>. Pour en apprécier l'intérêt, nous envisagerons successivement ces enjeux au regard des risques naturels, puis des dégradations qu'il peut subir.

#### *Quant aux risques naturels*

C'est en confrontant le DOPUMAR aux risques qu'apparaît l'intérêt de son statut ainsi que sa portée. En effet, la délimitation et la gestion du DOPUMAR font apparaître une cohérence en termes de régime juridique, mais une réelle incertitude en terme d'évolution.

Au carrefour terre/mer, le DOPUMAR est au cœur des enjeux pour la prévention et la gestion des risques naturels, son incorporation et sa délimitation en démontrent l'intérêt.

Parmi les questions majeures posées par la domanialité, celle de l'incorporation au DOPUMAR paraît un élément clé. De ce point de vue, les fluctuations de la mer pourraient révéler dans les années ou les décennies à venir de nouveaux défis.

Les règles de la domanialité sont précisément déterminées. Mais il est nécessaire de distinguer les éléments qui relèvent de la souveraineté des Etats de ceux qui ont le statut de domanialité publique. La souveraineté des Etats s'étend au plateau continental de manière exclusive en

---

<sup>4</sup> Le terme a été créé par certains scientifiques, dont Paul Crutzen, prix Nobel de chimie. Il permet que qualifier une nouvelle ère géologique caractérisée par le fait que l'action de l'espèce humaine est devenu une force géophysique agissant sur la planète. Elle aurait commencé au début du 19<sup>e</sup> siècle avec la révolution industrielle.

<sup>5</sup> Ottman F. et Boutmin G. Problèmes géologiques liées aux extractions de granulats sur le milieu marin Etude Ed. Springer Berlin 1984 - B. Latteux Exploitation de matériaux marins et stabilité du littoral Edit. Quae 2008 – Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres : *Impact du changement climatique sur le patrimoine, Scénarios d'érosion et de submersion à l'horizon 2100 – Actes Atelier du Conservatoire du littoral 5 avril 2005*),

---

<sup>6</sup> Y. Gaudemet Droit administratif des biens LGDJ 13<sup>e</sup> ed., p. 77 et s.

concernant autant les ressources du plateau et les ressources biologiques qui y sont rattachées, et à la zone économique exclusive jusqu'à 200 milles, y compris à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, mais avec une liberté de navigation<sup>7</sup>.

Le DOPUMAR est constitué d'éléments artificiels<sup>8</sup> avec notamment les ouvrages et installations assurant la sécurité et la facilité de la navigation maritime, ainsi que les biens immobiliers situés à l'intérieur des limitatives administratives des ports maritimes. Ainsi, une digue qui a eu pour objet de protéger une voie et des propriétés riveraines contre les empiètements de la mer, et affectée à l'usage du public doit être regardée comme appartenant au domaine public artificiel<sup>9</sup>.

Il comporte aussi des éléments naturels, plus précisément<sup>10</sup> :

- le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer,
- le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer,
- les lais et relais de la mer,
- les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'Etat.
- dans les départements d'Outre-mer, les parties non aliénées de la zone dite des cinquante pas géométriques.

Dans ces diverses hypothèses, la colonne d'eau n'apparaît pas, alors même que le niveau d'eau contribue à déterminer la domanialité. La limite « terrestre du domaine public maritime est déterminée par la zone couverte par des plus hautes hauts en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles<sup>11</sup>, tandis que la limite maritime de la domanialité résulte d'une détermination

conventionnelle, sa largeur est fixée jusqu'à 12 milles<sup>12</sup>. En raison des enjeux environnementaux et socio-économiques la détermination de la zone paraît donc un élément majeur. L'intérêt au regard de la GIZC et des risques est d'apprécier la portée de cette détermination, avec des effets directs et des effets indirects.

#### *Les effets directs*

C'est au croisement entre le droit de la domanialité publique et les risques naturels qu'apparaît un intérêt spécifique. En effet, les limites du rivage de la mer sont « constatées en fonction des observations sur les lieux à délimiter ou les informations fournies par des procédés scientifiques »<sup>13</sup>. Pour les juridictions, l'autorité compétente « se borne à constater les limites du rivage de la mer, telles qu'elles résultent des phénomènes naturels observés en réservant les droits des tiers »<sup>14</sup>. Ceci signifie que la détermination de la domanialité, évolutive en enrichissement ou en retrait résulte d'un état des lieux, sauf pour les terrains réservés pour lesquels le classement résulte d'une décision impliquant un motif spécifique. Dès lors les fluctuations inhérentes à tout élément en mouvement perpétuel, supportant des phénomènes naturels de variations et soumis aux aléas résultant des changements climatiques peuvent conduire à des variations significatives de limites constatées à un moment donné.

A noter que, hormis les concessions d'endiguage autorisées avant la réforme de 1986, la construction d'ouvrages de protection, ne conduit pas à soustraire à la domanialité des terres littorales ainsi exondées<sup>15</sup>, même si le propriétaire veut se protéger contre les flots<sup>16</sup>. Dès lors constitue une contravention de grande voirie, le fait de réaliser des travaux pour rétablir une berge submergée par les flots<sup>17</sup>.

Les décisions de justice en vigueur démontrent l'adaptabilité des règles constatant la domanialité aux variations de la mer. Les décisions intervenues au regard de l'évolution de la Camargue témoignent que si le DOPUMAR suit la montée des eaux, le retrait de ces mêmes eaux

<sup>7</sup> Art. 76 et 77 de la Convention de Montego Bay

<sup>8</sup> Art. 2111-6 CGPPP

<sup>9</sup> Conseil d'Etat 23 juin 2004 MMX. Req. n° 254123

<sup>10</sup> Art. L2111-4 et s. CGPPP

<sup>11</sup> Énoncée par l'ordonnance de Colbert du 1<sup>er</sup> août 1681, précisée par la jurisprudence, notamment CE 12 octobre 1973 Kreitmann Rec. .563, ou CE 26 janvier 1994 Funel RFDA 1995 p.675 et reprise par le CGPPP précitée

<sup>12</sup> Art. 3 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 qui détermine la largeur de la mer territoriale

<sup>13</sup> Art. 2111-5 CGPPP

<sup>14</sup> CAA Nantes 10 novembre 2009 MEEDDM req. N° 09NT00379

<sup>15</sup> Art. L5331-13 CGPPP

<sup>16</sup> Conseil d'Etat 25 janvier 1989 Secrétaire d'Etat chargé de la mer req. n° 78548

<sup>17</sup> CE 5 juillet 1993 Association de défense des intérêts de St Cyprien req. n° 123878

conduit au retrait du domaine public, la cour précisant que le propriétaire « retrouve son droit lorsque les terres cessent d'appartenir au domaine public parce qu'elles ont émergé naturellement ou par suite de travaux régulièrement autorisés »<sup>18</sup>. Donc le constat, qui détermine l'incorporation à la domanialité, intéresse aussi la sortie du DOPUMAR<sup>19</sup>.

Les phénomènes d'érosion, de submersion, d'effondrement de falaises ou d'inondations liées aux marées, voire de ruptures de digues pourraient conduire à une évolution significative des limites de la domanialité dont il faut aussi apprécier les effets indirects.

### *Les effets indirects*

En se référant à la règle du constat des limites de la domanialité, force est de constater que les limites de la domanialité vont entraîner des variabilités. En effet la domanialité détermine consécutivement la mise en œuvre d'un ensemble d'autres règles essentielles à la gestion des espaces littoraux et marins. Il en est ainsi :

- de la limite de la mer territoriale, elle –même déterminante pour l'identification de la zone économique exclusive,
- de la bande littorale des cent mètres, déterminée à partir du rivage de la mer, ce qui implique une mesure horizontale entre le point situé la verticale de la limite haute du rivage et la façade de la construction en son point le plus proche de la mer en cas d'existence d'une falaise<sup>20</sup>. Mais en zone littorale submergée, à partir de quelle base cette zone sera-t-elle fixée ? Il en sera de même dans les départements d'outre-mer avec la zone des cinquante pas géométrique.
- de la mise en œuvre des servitudes longitudinale et perpendiculaire au littoral. L'accès libre et gratuit du public au rivage de la mer constitue une règle essentielle qui résulte de son statut domanial, plusieurs disposition le garantissent<sup>21</sup>, les servitudes y contribuent<sup>22</sup>.

Leur mise en œuvre est précisément déterminée et conditionnée par les situations locales. Ainsi en raison de la topographie, l'autorité administrative peut en modifier le cheminement<sup>23</sup>. Mais pourra-t-il en être de la même manière quand le DOPUMAR évoluera de manière significative ?

- de l'application même de la loi littoral : au-delà de son champ territorial d'application, elle détermine un ensemble de règles et de compétences. La limite de salure des eaux par exemple constitue un élément de référence pour l'intervention du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres<sup>24</sup>.

L'évolution physique de l'espace littoral liée au changement climatique déterminera l'application de la loi littorale elle-même et de ces différentes règles. Les enjeux fonciers devraient apparaître tout à fait significatifs. Qu'en sera-t-il par exemple des diverses interventions sur ces espaces comme celle du Conservatoire du littoral pour les préserver ou pour prévenir les risques d'érosion côtière ou d'ensablement, alors même que les propriétaires concernés auraient réalisés des dispositifs de protection<sup>25</sup>. Une fois les terrains submergés, y aura-t-il compensation territoriale, sous quelles formes et conditions ? Qu'en sera-t-il des espaces protégés, tels les espaces naturels sensibles des Conseils généraux, des zones Natura 2000 en littoral, des réserves naturelles et autres parcs littoraux ? Avec une hypothèse d'élévation de un mètre du niveau de la mer, ne faut-il pas anticiper les évolutions en créant par exemple des zones d'inconstructibilité ? Ne serait-il pas opportun de laisser les éléments naturels évoluer, de se déployer et d'intégrer ces évolutions dans la gestion territorialisée de ces espaces, d'adapter les activités et les implantations humaines à la capacité des milieux ? Pour ne pas envisager un « retrait stratégique » de l'occupation du territoire ? Ne serait-il pas opportun de prévoir, dans certaines zones limitativement déterminées une urbanisation « hors-sol », avec des conditions strictes de sécurité ? Pourquoi ne pas transférer au seul État la

<sup>18</sup> Cass. Civ. 3<sup>e</sup> Ch. 29 février 1968 SCI They de Roustan n° 82

<sup>19</sup> E. Fâtome Bref regard sur le domaine public naturel après le CGPPP AJDA 14 décembre 2009, p. 2326

<sup>20</sup> CE 22 octobre 1999 Commune de Pénestin sur mer req. 180422, 180477

<sup>21</sup> Notamment Art. L 321-9 c.env. Art. L146-3, L146-6-1 c.urb

<sup>22</sup> L 160-6 et s. c.urb.

<sup>23</sup> CAA Marseille 19 oct. 2006 Association de défense de l'environnement de Bormes et du Lavandou req.n° 02MA00428 RJE n° 2/2008

<sup>24</sup> L322-1-3° c.env.

<sup>25</sup> CAA Bordeaux 29 juin 2000 L'Association Foncière Urbaine des terrains du Cap Ferret Req. 98BX0074 et 0075 RJE n° 2/2001

compétence pour prendre les décisions d'occuper le sol et l'espace dans les zones littorales ?

Nonobstant ces possibles évolutions, et au-delà de son aspect stratégique, le domaine public apparaît ce qu'il est, un étalonnage de ces évolutions. Le droit de l'urbanisme et la gestion préventive des risques avec les plans de prévention des risques permettent d'anticiper les évolutions et d'engager un processus pédagogique reposant sur les catastrophes à venir.

#### *Quant aux risques de dégradation*

Les risques de dégradation peuvent résulter autant des pollutions que des atteintes physiques liées aux interventions humaines. Elles peuvent provenir du large, d'une activité sur le DOPUMAR, mais aussi de la terre. Les pollutions du milieu marin et des zones côtières constituent aujourd'hui un réel défi, d'autant que 80 % des pollutions marines ont une origine tellurique<sup>26</sup>.

L'un des enjeux de la domanialité publique est d'être confronté à une double réalité avec d'une part un espace caractérisé par un aspect tangible, géographiquement et matériellement identifiable avec la zone côtière et, d'autre part, avec la colonne d'eau caractérisée par son perpétuel mouvement et de constantes interactions mer/terre et mer/terre.

Le DOPUMAR fait l'objet de rigoureuses protections tant au regard des conditions d'utilisation que des atteintes susceptibles d'y être portées, sanctionnées notamment avec l'application des contraventions de grande voiries et l'exigence de remise en état des lieux<sup>27</sup>. Les dégradations du DOPUMAR trouvent leur origine tantôt du côté marin, tantôt du côté terrestre.

#### *Les dégradations d'origine marine*

Au-delà de l'impact des activités extractives<sup>28</sup> ces dégradations prennent essentiellement la forme de pollutions. Les pollutions d'origine marine sont sanctionnées, il en est ainsi des dégazages, des échouages,

des rejets ou des abandons de déchets<sup>29</sup>. Les affaires démontrent avec acuité l'intérêt et les limites des régimes de protection en vigueur. En effet, des poursuites peuvent être engagées contre les pollueurs, des procès verbaux de contraventions de grande voirie peuvent être dressés. Malgré ce régime protecteur, le droit en vigueur révèle une double limite, puisque les engagements internationaux :

- semblent atténuer la volonté de l'État de poursuivre les pollueurs par la mise en œuvre d'une contravention de grande voirie. L'affaire de l'Erika est à cet égard riche d'enseignements. La Haute Juridiction française, le Conseil d'État<sup>30</sup>, a validé un double dispositif. En effet, en application de la Convention sur la responsabilité pour pollution par les hydrocarbures<sup>31</sup>, la possibilité de dresser une contravention de grande voirie pour les faits de pollution du DOPUMAR, n'est ouverte que restrictivement puisque le propriétaire, le commandant et l'affrèteur du navire ne peuvent être poursuivis. En revanche la société propriétaire des produits transportés peut faire l'objet d'un procès-verbal de grande voirie et être poursuivie de ce chef. Mais en l'espèce, l'État ayant engagé avec ladite société un processus amiable de réduction des effets de la pollution, le préfet était en droit de ne pas engager des poursuites au titre de l'atteinte au DOPUMAR. En fait la Haute juridiction procède à une sorte de bilan coût/avantages entre les deux voies possibles. Elle tire les conséquences des faits que la solution négociée répond mieux aux préoccupations d'intérêt général fondant les possibilités de poursuite pour atteindre l'objectif de protection de celui-ci.
- ne permettent pas à l'État français que de poursuivre conditionnellement un pollueur. A cet égard la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer prévoit que si l'État du pavillon exerce un recours contre le pollueur dans les 6

<sup>29</sup> Outre le CGPPP art. 2132-2 et s, cet aspect est aussi traité par le code de l'environnement : art. L 216-6 c.env , L218-31 et s. c.env. ;

<sup>30</sup> Conseil d'État 30 septembre 2005 Préfet du Finistère req. n° 263442 - RJE n° / 2006

<sup>31</sup> Convention internationale du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, modifiée par le protocole susvisé signé à Londres le 27 novembre 1992, JO décrets du 26 juin 1975 et du 7 août 1996

<sup>26</sup> Livre bleu – Les engagements du grenelle de la mer MEEDDM juillet 2009, p. 37

<sup>27</sup> Art. L 2124-1 et L 2132-2 et s. CGPPP

<sup>28</sup> Cf. introduction

premiers mois suivant l'infraction, il a la priorité de l'action, ce qui conduit à dessaisir l'État côtier victime, sauf « en cas de dommage grave causé l'État côtier »<sup>32</sup>. Dès lors, si l'État du pavillon a engagé des poursuites dans les 6 mois de la pollution<sup>33</sup> l'État ayant subi le dommage voit soit action empêchée.

Il apparaît bien que la résolution des atteintes au DOPUMAR par les pollutions d'origine marine intervienne sur d'autres aspects que le statut de la domanialité. A noter cependant que les nouvelles activités, telles l'aquaculture génèrent aussi de nouvelles pollutions caractérisées qu'il sera nécessaire de prendre en considération<sup>34</sup>.

### *Les dégradations d'origine terrestre*

Les textes majeurs sur le droit de la mer telles les conventions de Montego Bay, OSPAR, Barcelone et le protocole de Madrid font référence aux pollutions d'origine terrestre<sup>35</sup>. Les atteintes au DOPUMAR et les pollutions sont très diversifiées. Il suffit de constater, chaque matin, l'état des lieux de nos plages pour comprendre les potentiels de notre civilisation consumériste. Ce que l'on nomme les macro déchets jonchent le DOPUMAR<sup>36</sup>.

Parmi les nombreux exemples de pollution caractérisée, nous retiendrons le cas des algues vertes toxiques sur les plages bretonnes. En l'espèce, force est de constater, une non application des règles majeures du droit de l'environnement, voire le déni de l'État de droit. En effet la question des algues est un problème connu et identifié depuis de nombreuses années. Rappelons que l'une des condamnations significative de l'État français en la matière résulte d'une décision de la CJCE de 2001<sup>37</sup>. Or cette affaire a été engagée par la Commission européenne en 1992, la

France ne respectant pas alors les exigences de la directive relative aux eaux destinées à être prélevées pour la consommation humaine<sup>38</sup>. Les exigences de la directive nitrate conduiront à d'autres condamnations<sup>39</sup>. L'intérêt apparaît en droit français lorsque les tribunaux administratifs reconnaissent la responsabilité de l'État pour avoir mal contrôlé en préalable ou pas contrôlé du tout le fonctionnement des installations polluantes<sup>40</sup>. Dans une décision plus récente, précisément motivée, la Cour Administrative d'Appel de Nantes souligne que « eu égard à leur nombre et à leur importance, l'ensemble des insuffisances et retards sus-décrits dans la transposition des directives n° 75/440 du 16 juin 1975 et 91/676 du 12 décembre 1991 doivent être regardés, compte tenu de l'obligation pour les autorités nationales d'assurer l'application du droit communautaire, comme constituant une carence fautive de l'État dans l'application de ces réglementations ; »<sup>41</sup>. Mais ce sont bien ces manquements qui ont permis depuis de nombreuses années la pollution du DOPUMAR. Ici deux interrogations interviennent immédiatement. D'abord pourquoi les communes en charge des eaux de baignade n'ont-elles pas agit, dès les premières pollutions, devant les juridictions pour rechercher les responsabilités. Ensuite pourquoi l'État, en charge du DOPUMAR pollué n'a-t-il pas dressé des procès verbaux de grande voirie ? . Lorsqu'un préfet médiatise la possible action de l'État contre les pollueurs, a-t-il connaissance des condamnations de l'État intervenues en amont ? Au fond, par sa négligence l'État a contribué à la pollution des divers réseaux hydrographiques terrestres et à la pollution du DOPUMAR, mais aussi à la colonne d'eau. Ceci, en tout état de cause n'exonère pas de leur responsabilité les divers acteurs du secteur agricole et leur mode de production particulièrement développé en Bretagne. Il serait aussi utile de s'interroger sur les dotations financières publiques dont ce secteur a bénéficié depuis maintenant près de vingt cinq ans.

Notons enfin que les atteintes physiques au DOPUMAR, le plus souvent en zone littorale trouvent aussi des limites

<sup>32</sup> Art. 228 de la Convention de Montego Bay

<sup>33</sup> Cass. crim. 5 mai 2009 n° 07/01742.

<sup>34</sup> Un rapport de l'Agence norvégienne de contrôle de la pollution révèle ainsi qu'une ferme piscicole de 3200 tonnes ans, produit autant de rejets qu'une ville de 50 000 hab. rejets de nitrates et phosphates les caractérisent, mais antibiotiques et pigments sont aussi abondamment utilisés. Cf. Le Monde 13 novembre 2009

<sup>35</sup> Notons, entre autres : l'art. 207 et s. de la Convention de Montego Bay, protocoles d'Athènes et de Madrid à la Convention de Barcelone, art. 3 et annexe I de la Convention OSPAR

<sup>36</sup> L'IFREMER évalue ces déchets à 540 millions de tonnes : cf. Réponse parlementaire JO Sénat du 16 décembre 2009, p. 12685

<sup>37</sup> CJCE 8 mars 2001. Commission des communautés européennes c/ République française. Affaire C-266/99

<sup>38</sup> Directive 75/440 CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres - JOCEL n° L 194 du 25/07/1975

<sup>39</sup> Ex. CJCE 27 juin 2002 Commission c/ République française Affaire C-258/00

<sup>40</sup> Mentionnons notamment : TA Rennes 2 mai 2001 Ste Suez Lyonnaise des eaux req. 97182 RJE n° 3/2001, p. 133 et s. et TA Rennes Syndicat Intercommunal d'adduction d'eau du Trégor req. n° 0303808

<sup>41</sup> CAA Nantes CAA Nantes 1° décembre 2009 MEEDDM c/ Association « Halte aux marées vertes et autres » req. 07NT03775

dans des considérations d'intérêt général. Ainsi le dossier des aménagements intervenus sur la commune d'Agon-Coutainville dans le Calvados, a révélé des enjeux sous-jacents. En l'espèce l'aménagement d'une cale d'accès à la mer sur le DOPUMAR et, qui plus est dans une zone protégée et un espace remarquable au sens du code de l'urbanisme, est déclarée illégale par une décision de la Haute-juridiction. Devant être démolie après une procédure validée, elle sera pourtant pérennisée, la même Haute Juridiction refusant de faire droit à la remise en état des lieux<sup>42</sup>. L'intérêt général attaché à une utilité marginale de la cale va l'emporter sur l'intérêt général attaché au respect de l'intégrité du domaine public, en une formule anthologique du Conseil d'Etat ainsi formulée « qu'en permettant d'éviter les mouvements fréquents de tracteurs et autres engins sur l'estran et sur des cales utilisées pour la navigation de plaisance, il présente un intérêt certain pour la sécurité des exploitants, des plaisanciers et des estivants ; qu'enfin, eu égard notamment à sa configuration, la cale d'accès à la mer litigieuse, qui est une simple rampe, n'a qu'un impact limité sur le paysage, la faune et la flore du site ; que, par suite, et compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la démolition de la cale des Moulières porterait une atteinte excessive à l'intérêt général »<sup>43</sup>.

Concernant les diverses atteintes au DOPUMAR, les règles en vigueur permettent de renforcer la lutte contre les pollutions, la mise en œuvre effective des sanctions pourrait peser sur les causes.

Nous pouvons conclure à l'issu de ce premier volet que si le statut de la domanialité lui confère un ensemble d'atouts, indéniables, notamment au regard de la gestion des risques naturels, il en va quelque peu différemment en ce qui concerne les atteintes qu'elles soient matérielles ou par pollutions. En principe il est vrai l'Etat doit poursuivre pour les infractions commises<sup>44</sup>, désormais il apparaît qu'il peut négocier. Dès lors il s'agit de rechercher les voies d'une approche plus pérenne, les possibilités d'une protection effective, l'intérêt d'une démarche intégrée s'impose.

## **L'intérêt d'une approche intégrée**

Les diverses stratégies développées et impulsées en particulier par le droit international et européen se conjuguent et s'entrecroisent sur cet espace convoité. Si la domanialité publique peut constituer un atout à leur mise en œuvre, la GIZC a l'avantage de proposer une méthode qui est confortée par des politiques sectorielles, notamment celle de l'eau.

Le GIEC a dès 2007 a apprécié les incidences du changement climatique sur les zones côtières, il énonce en effet, avec indice de confiance « très élevé » que « Selon les projections, les changements climatiques et l'élévation du niveau de la mer entraîneront un accroissement des risques auxquels sont exposées les côtes, notamment en matière d'érosion. Ce phénomène sera amplifié par la pression croissante qu'exerceront les activités humaines sur les zones littorales. D'ici à 2080, on prévoit que plusieurs millions de personnes supplémentaires subiront chaque année les conséquences d'inondations dues à l'élévation du niveau de la mer. ... »<sup>45</sup>. Ces évolutions imposent désormais des politiques publiques adaptées. Le dernier livre blanc de l'Union européenne sur l'adaptation aux changements climatiques situe bien les enjeux<sup>46</sup>.

La stratégie préconisée interpelle au regard du statut juridique de tel ou tel espace. Elle permet en tout état de cause de conforter une démarche intégrée. Si les objectifs sont contrastés, une gouvernance renouvelée du DOPUMAR devrait émerger.

### *Des objectifs contrastés*

Si la GIZC constitue une méthode traduite par des exigences renforcées d'un point de vue juridique au regard de la protection des milieux concernés, force est de constater que désormais, sa mise en œuvre repose sur des objectifs précis que les Etats doivent atteindre, ce qui induit inéluctablement des exigences qualitatives renforcées quant à la gestion du DOPUMAR. Dans le même temps le défi posé aux autorités compétentes, sera de concilier ces exigences avec le développement programmé des activités humaines.

<sup>42</sup> Conseil d'Etat 13 février 2009 Communauté de Communes du canton de St Malo de la Lande req. n° 295885

<sup>43</sup> Arrêt précité n° 295885

<sup>44</sup> CE 23 février 1979 Association des amis des chemins de ronde AJDA 05/79, p. 83

<sup>45</sup> GIEC Rapport de synthèse 2007 « Changements climatiques » p. 58

<sup>46</sup> Commission des Communautés européennes - Livre blanc Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen Com 2009 – 147 final du 1<sup>er</sup> avril 2009



### *Des exigences renforcées*

Ces exigences résultent de la mise en œuvre de plusieurs textes, tant au plan international que qu'eupéen où apparaissent deux aspects caractérisés :

- le renforcement des objectifs qualitatifs. On a trop souvent peu prêté attention au fait que la Convention de Montego Bay de 1982 comportait un ensemble d'objectifs environnementaux significatifs, imposant aux États, à la fois de préserver le milieu marin et de lutter contre les pollutions d'origine tellurique. Ces exigences sont reprises par les diverses conventions régionales, c'est le cas notamment pour la Convention OSPAR et la Convention de Barcelone dont le protocole de Madrid constitue un élément majeur. C'est aussi le cas avec le droit européen de l'eau qui impose avec la DCE, la directive eaux de baignade comme dans la directive sur la stratégie pour le milieu marin un ensemble d'objectifs qualitatifs. Ainsi les États doivent atteindre un bon état écologique des eaux douces en 2015, un bon état écologique des eaux marines en 2020 et des eaux de baignade de qualité en 2015. Or c'est sur le DOPUMAR, au carrefour de ce triple objectif que la GIZC trouve plus particulièrement à s'appliquer en constituant une synthèse des enjeux majeurs pour la maîtrise des pollutions. Le statut de la domanialité n'exclut pas des mesures de protection qui peuvent, comme pour une réserve nationale, conduire à interdire ou limiter des activités marines<sup>47</sup>. La lutte contre les pollutions marines dues aux hydrocarbures, la politique des déchets, comme la préservation de la biodiversité viennent conforter ce dispositif.
- la prise en considération des risques. Nonobstant les politiques étatiques, plusieurs orientations ont été élaborées au regard de la gestion des risques naturels, et des inondations

en particulier au niveau européen<sup>48</sup>. Si un règlement instaure un dispositif de solidarité en cas de catastrophe<sup>49</sup>, une directive impose la prévention des inondations<sup>50</sup>, par le renforcement institutionnel, la connaissance et la planification avec la prise en considération des conditions d'occupation du sol et de l'espace. La directive « inondations » fait expressément référence aux « en inondations par la mer des zones côtières », la définition donnée des inondations à prendre en considération par les États, inclus bien les terres submergées par la mer<sup>51</sup>. A noter qu'avec l'intégration du changement climatique, les acteurs publics doivent assurer une gestion préventive des inondations et des autres risques, notamment sur les zones côtières<sup>52</sup>. Dans un rapport en vue de la Conférence de Copenhague<sup>53</sup>, qui reprend un ensemble de travaux dont ceux de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, le recul du trait de côte par érosion ou submersion marine apparaît comme l'un défi majeur posé à nos sociétés par le changement climat. La gestion de ce risque est chiffrée à plusieurs milliards d'euros, avec la nécessité de déplacer plusieurs milliers de personnes. L'hypothèse d'une élévation de un mètre du niveau de la

<sup>48</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement, au Comité Économique et Social et au Comité des régions « Gestion des risques liés aux inondations - Prévention, protection et mitigation des inondations » Document du 12.07.2004 – ref. COM(2004)472 final, Communication de la Commission du 12.07.2004– ref. COM(2004)472 final. précité et renvoyant notamment au rapport 'European Environment Agency, *Environmental issue report no. 35, 2003*'.

<sup>49</sup> Règlement (CE) no 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne - *Journal officiel* n° L 311 du 14/11/2002

<sup>50</sup> Directive 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation JOUE L288/27 du 6 novembre 2007

<sup>51</sup> Point 10 du préambule, et pour la définition art 2-1 de la directive 2007/60 précitée

<sup>52</sup> Annoncé comme un axe majeur dès la publication du livre vert sur la mer Commission des Communautés Européennes - Livre vert « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers » - COM(2006) 275 final du 7 juin 2006, - Commission des Communautés européennes Livre blanc « Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen » - Com 2009 – 147 final du 1<sup>er</sup> avril 2009

<sup>53</sup> Études françaises sur l'adaptation au changement climatique COP15 Copenhague UN climate change Conférence 2009 – préparé par l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles

<sup>47</sup> CE 26 novembre 2008 Groupement pour la défense de la pêche sous-marine et du milieu req. n° 305872

mer y est évoquée. Par ailleurs, certaines zones littorales peuvent aussi être soumises au risque de tsunami dont on ne peut ignorer l'occurrence en France<sup>54</sup>.

La situation du DOPUMAR confère aux autorités compétentes une responsabilité accrue du fait même de sa situation, ce d'autant que dans le même temps, ces zones devraient connaître un développement de l'implantation humaine et, en particulier l'accroissement des activités

### *Le développement des activités*

Le milieu littoral et marin va faire l'objet d'un renforcement des activités susceptible de porter atteinte aux milieux et à entrer en conflit avec les autres usages.

Le fondement des politiques publiques résulte aujourd'hui des orientations impulsées par la stratégie de Lisbonne reposant sur le développement, la compétitivité et la croissance. La plupart des politiques publiques intégrant la mer et les écosystèmes marins prônent le renforcement des activités humaines en mer, ce qui est confirmé par tous les documents et rapports prospectifs<sup>55</sup>.

Ces perspectives sont à considérer aussi au regard des activités traditionnelles maritimes, pêche, transport ou loisirs en mutation. Ainsi, sur le même DOPUMAR, en zone littorale ou plus au large se développent des activités de tourisme, mais aussi d'aquaculture, de conchyliculture ou d'extractions de matériaux. Parmi les activités en développement, celle de production énergétique paraissent caractérisées. En effet, le potentiel d'exploration des énergies paraît tout à fait significatif. Les techniques susceptibles d'être développées sont très diversifiées, entre autres avec l'énergie houlomotrice<sup>56</sup>, l'énergie des courants de marées<sup>57</sup>, l'énergie marémotrice<sup>58</sup>, la pression

osmotique<sup>59</sup>, la biomasse marine<sup>60</sup> ou l'énergie thermique<sup>61</sup>. Dans la zone intertropicale de l'océan la différence de température entre la surface et le fond dépasse 20 °C. Ce phénomène peut être exploité pour convertir une partie de la chaleur de l'eau chaude en énergie électrique.

Dans le même temps, la mer est considérée comme une véritable voie de circulation, les projets portent sur la création d'autoroutes de la mer<sup>62</sup>.

Quelle que soit l'activité ainsi considérée, elle trouve son aboutissement sur terre, elle utilise, traverse ou débouche sur une installation relevant de la domanialité publique. L'Etat, gestionnaire de ce domaine va donc se trouver en situation d'arbitre majeur. Mais la gestion du DOPUMAR implique de plus l'intervention des collectivités territoriales, c'est le cas par exemple avec les installations portuaires ou la responsabilité des eaux de baignade.

La mer, comme le DOPUMAR se trouve ainsi particulièrement convoitée. Ces mêmes zones s'inscrivent aussi désormais dans les schémas de protection des espaces littoraux et marins. Après les zones Natura 2000 en mer, les réserves naturelles ou les arrêtés de biotope, la création de l'Agence des aires marines protégées<sup>63</sup> permet d'instaurer de conforter les protections, notamment avec les parcs naturels marins<sup>64</sup>.

Quelques contentieux côtiers démontrent cependant les enjeux sous-jacents, et les perspectives en la matière.

---

<sup>54</sup> Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques – Rapport décembre 2007 « L'évaluation et la prévention du tsunami sur les côtes françaises en métropole et outre-mer »

<sup>55</sup> Commission des Communautés Européennes - Livre vert de 206 précité

<sup>56</sup> La récupération de l'énergie de la houle et des vagues

<sup>57</sup> Les marées provoquent de puissants courants qui sont concentrés en certains endroits près des côtes, où ils peuvent être captés par des éoliennes sous-marines appelées hydroliennes

<sup>58</sup> Le flux et le reflux de la marée sont utilisés pour alternativement remplir ou vider un bassin de retenue en actionnant des turbines incorporées dans le barrage créant cette retenue

---

<sup>59</sup> Une membrane semi-perméable mise au contact avec de l'eau douce sur une face et de l'eau de mer sur l'autre face est soumise à une pression osmotique. Ce phénomène peut être mis à profit pour récupérer de l'énergie,

<sup>60</sup> La valorisation énergétique par gazéification, fermentation ou combustion des algues et du phytoplancton.

<sup>61</sup> Il s'agit de l'utilisation de l'énergie de l'océan et la mer qui sont de gigantesques capteurs solaires

<sup>62</sup> Défini par le livre vert, de 2006 précité comme un axe majeur de développement. L'Union européenne finance de tels projets (Programme TEN-T) qui constituent un élément de référence pour la planification en mer, cf. Communication de la Commission européenne du 25 novembre 2008 : Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne COM(2008) 791 final p. 8

<sup>63</sup> Art. L 334-1 c.env. issu de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (1) - J.O n° 90 du 15 avril 2006

<sup>64</sup> Art. 334-3 et s. c.env.

Il apparaît ainsi que l'autorisation d'exploitation de culture marine en zone littorale, imposant une occupation du DOPUMAR peut nuire à d'autres activités sur le même territoire, telles que la baignade, les sports et loisirs dans la zone, mais aussi à la protection de l'environnement. Cependant la juridiction saisie rejette le recours présenté par les communes concernées, tant sur la forme que sur le fond, en refusant par ailleurs de procéder à une approche bilan coûts/avantages de telles opérations<sup>65</sup>

De même, au regard des occupations conduisant à des édifications devenues illégales : le fait pour un acteur d'obtenir une autorisation d'occuper le DOPUMAR ne lui confère pas d'autre droit que celui de s'implanter aux conditions déterminées par l'occupation, à l'issue de la période considérée, il doit libérer le domaine, voire remettre les lieux en l'état. De nombreux contentieux déterminent ici la pérennité de ces espaces et la précarité des occupations accordées. Ainsi un titre d'occupation, limité dans le temps, peut conduire, au-delà de la période considérée à une occupation illégale sanctionnée par une contravention de grande voirie et obligeant l'occupant à remettre les lieux en l'état antérieur, donc à démolir les constructions édifiées<sup>66</sup>. Mais il faut bien distinguer les activités littorales, où s'applique aussi la loi littorale et les activités sur le DOPUMAR en mer, où la loi littoral est inapplicable, ce qui est le cas d'activités extractives situées à 4,5 milles<sup>67</sup>

L'évolution de la législation sur l'occupation des plages en 2006, qui pourrait encore être assouplie, démontre que la vocation d'usage du public du DOPUMAR peut se heurter à des enjeux économiques, les élus ayant quelque difficulté à intégrer le fait que le DOPUMAR peut aussi constituer un vecteur majeur de protection de l'environnement qui contribue lui-même à la valorisation du territoire.

L'un des défis posé à l'État est de concilier des intérêts parfois contradictoires. En effet, outre la tentation de la valorisation économique et financière du DOPUMAR ou de l'espace soumis à sa souveraineté, il a la responsabilité de réaliser des objectifs qualitatifs exigés notamment par le droit de l'eau douce et des eaux marines. De plus la prise en considération des risques, renforcés par le changement

climatique exige une approche renouvelée que la GIZC contribue à faire émerger. En l'espèce, les règles de protection du DOPUMAR, confortées par les exigences de résultat du droit européen devraient constituer un atout du développement et non un handicap.

### Une gouvernance re-définie

La GIZC conduit à redéfinir l'intervention des acteurs sur les territoires qu'elle couvre, car comme le souligne la Commission européenne « La mer est un écosystème complexe qui transcende les frontières administratives »<sup>68</sup>. Dès lors une nouvelle approche s'impose, cette exigence étant confortée par les autres politiques publiques, l'eau douce et les milieux marins notamment. Si la GIZC impose une démarche intégrée, elle conduit, au regard de ses objectifs et des exigences inhérentes à la domanialité publique à s'interroger sur l'exercice des compétences et les responsabilités qui en résultent. Il s'agit moins d'atténuer le rôle des pouvoirs publics que de renforcer la cohérence de leurs interventions. Ici la synthèse que permet de réaliser la domanialité publique conforte la GIZC. Dès lors les autorités publiques voient leurs responsabilités renforcées.

### Une coordination renforcée

Le DOPUMAR relève d'une seule autorité compétente, mais les politiques publiques instaurées sur la zone qui l'intègrent permettent d'identifier une pluralité d'acteurs. Quel que soit le risque considéré sur le DOPUMAR, qu'il s'agisse de préserver la biodiversité, de lutter contre les pollutions ou de prévenir les risques naturels, ou la nécessité d'atteindre des objectifs qualitatifs pour les eaux côtières, les eaux marines ou les eaux de baignade, le statut juridique de la zone considérée n'apparaît pas. Dès lors il apparaît nécessaire de coordonner l'intervention des acteurs ainsi que les instruments d'intervention.

- en terme institutionnel, nous constatons l'existence d'une pluralité d'intervenants sur ce territoire. Ce sont en effet les communes qui sont compétentes en matière d'eau de baignade et principalement de l'urbanisation des zones littorales. Mais aucune politique sur le DOPUMAR, et à fortiori en zone maritime ne

<sup>65</sup> CAA Douai 24 juillet 2008 SCEA Les Bouchots d'Opale req. 07DA01325

<sup>66</sup> CE 6 mars 2002 Triboulet req. n° 217646

<sup>67</sup> CE 5 juillet 1999 Comité local des pêches maritimes et des élevages marins de Noirmoutier req. n° 197287

<sup>68</sup> Communication de la Commission du 25 novembre 2008 COM 791 final Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne. Non publiée

peut se développer sans l'intervention de l'État qui est l'acteur majeur de la domanialité publique et y exerce l'essentiel des responsabilités, même si divers services sont impliqués. En revanche, le préfet coordonnateur de bassin est l'autorité administrative responsable en matière de gestion de l'eau (souterraine, de surface et côtière). En matière d'Aires marines protégées, c'est un établissement public spécialisé l'Agence des Aires marines protégées qui est compétente. Notons cependant que le droit communautaire vise à imposer une autorité administrative responsable en matière de droit de l'eau douce<sup>69</sup>, de risques d'inondations, les États pouvant désigner une autorité différente<sup>70</sup>, et des eaux marines<sup>71</sup>. Dans le domaine des eaux marines, l'autorité administrative compétente n'a pas encore été désignée, il s'agira sûrement du préfet maritime. Il peut s'agir d'autorités différentes dont il s'agira d'assurer la coordination des interventions. Ces directives imposent par ailleurs une coordination des modalités de mise en œuvre des instruments de gestion. L'intervention de l'autorité compétente en matière de gestion du DOPUMAR devient ainsi un élément indissociable de ces politiques sectorielles coordonnées. Une approche novatrice pourrait s'appuyer sur l'expérience des conseils de gestion des parcs marins qui associent l'ensemble des acteurs d'un territoire maritime, y compris les collectivités territoriales et les socio-professionnels.

- en termes d'instruments d'intervention, plusieurs aspects sont à considérer. Tout d'abord les planifications relatives à la mer et au littoral interfèrent peu. Plusieurs instruments peuvent être mis en œuvre en zone marine, il en est ainsi des parcs marins, des aires marines protégées et des schémas de mise en valeur de la mer, de même que le réseau Natura 2000, les réserves naturelles ou des arrêtés de biotope peuvent concerner ces espaces. L'intégration d'un volet maritime, y compris dans le schéma de cohérence territoriale (SCOT), avec le

chapitre spécifique valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), exige l'accord de l'État<sup>72</sup>. Cependant, la politique de l'eau impose par exemple que les SDAGE et les SAGE intègrent les eaux côtières. Par ailleurs, si toute occupation du domaine public exige une autorisation préalable, elle ne préjuge pas de l'octroi des autorisations spéciales exigées en fonction de la nature de l'activité, au titre de législations sectorielles (urbanisme, installations classées, eau par exemple). Le préfet maritime est consulté ainsi que, en tant que de besoin l'autorité militaire<sup>73</sup>. De même que l'intervention de la chasse relève de diverses autorités, faisant intervenir notamment le service maritime<sup>74</sup>. L'organisation de l'État en mer<sup>75</sup>, le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines, mais aussi désormais l'organisation départementale interministérielle de l'État<sup>76</sup> révèlent ici la complexité de l'exercice de ces compétences. Elles ne préjugent des autorisations spécifiques en matière d'urbanisme (décisions d'urbanisme) ou des autorisations telles que les installations classées, les carrières ou l'intervention de la nomenclature IOTA ou le droit minier. L'autorisation de concession, ne constitue donc qu'un volet de ces interventions. Au-delà de ces approches sectorielles, la GIZC exige bien un renforcement de la coordination de ces diverses modalités d'intervention. Pourquoi par exemple dans les zones littorales ne pas transférer à une seule autorité, l'État, la compétence pour autoriser toutes les implantations ?

### *Des responsabilités précisées*

<sup>72</sup> Art. L 122-1- 8° al. C.urb.

<sup>73</sup> Art. 6 du décret 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports JO 30 mars 2004

<sup>74</sup> Décret 75-293 du 21 avril 1975 fixant les règles d'exploitation de la chasse sur le domaine public maritime et sur la partie des cours d'eau domaniaux située à l'aval de la limite de salure des eaux JO 27 avril 1975, modifié, notamment par les décrets 87-450 du 29 juin 1987 et du décret 2005-321 du 4 avril 2005.

<sup>75</sup> Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer - JORF n° 32 du 7 février 2004

<sup>76</sup> Décret 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles JO du 4 décembre 2009

<sup>69</sup> Art. 3 de la directive 2000/60 précitée

<sup>70</sup> Art. 3 de la directive 2007/60 précitée

<sup>71</sup> Art. 7 de la directive 2008/56 précitée

C'est en application des principes fondamentaux du droit de l'environnement et des exigences posées pour la gestion du DOPUMAR que nous pouvons caractériser les évolutions possibles en terme.

Le chapitre 17 de l'agenda 21 recommande de manière récurrente l'application des principes de prévention de précaution, de participation et le principe pollueur/payeur. Ces principes ont été reconnus tant au niveau international, communautaire que national. Il paraît donc désormais nécessaire d'en assurer l'application au regard de la protection des espaces littoraux et marins et plus particulièrement le DOPUMAR. Deux aspects peuvent caractériser des évolutions :

- d'une part une approche écosystémique. En effet, le droit de la responsabilité doit être mis en cohérence avec les faits inhérents à la gestion territorialisée de ces espaces fragiles. Il s'agit donc de passer d'une échelle technico-administrative à une échelle écosystémique afin de mieux préserver le domaine public, les zones côtières et le milieu marin. Ainsi, la règle du pavillon doit être dépassée avec de préserver effectivement ces écosystèmes. De ce point de vue le droit européen renforce quelque peu les exigences et la coordination de l'action avec la mise en œuvre de la directive relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions<sup>77</sup>. Ce texte intéresse d'un point de vue territorial les eaux intérieures, y compris les ports, les eaux territoriales des États membres, les détroits utilisés pour la navigation internationale soumis au régime du passage en transit, la zone économique exclusive et la haute mer<sup>78</sup>. Si les préoccupations d'environnement constituent désormais l'un des volets des diverses politiques publiques tant en mer que sur le littoral, le DOPUMAR va

constituer cet espace de référence, catalyseur des enjeux majeurs dont les exigences de protection doivent être associées désormais à la protection de la « colonne d'eau » telle que développées par les directives « cadre ».

- Notons ainsi que, alors même que l'Union européenne engage un processus d'optimisation économique de l'espace marin qui s'inscrit directement dans le cadre de la stratégie de Lisbonne fondée sur la compétitivité, elle adopte des mesures de protection renforcée de ce milieu<sup>79</sup> en intégrant de plus en plus des considérations économiques, notamment sur les coûts générés<sup>80</sup>. En France la réforme de la domanialité pose aussi la valorisation économique du domaine public comme un vecteur significatif de sa gestion<sup>81</sup>. Or cet espace est convoité de manière concurrentielle, tout en étant soumis aux divers aléas dont celui, de plus en plus prégnant du changement climatique. Le développement d'activités industrielles de culture marine en zone côtière, comme les besoins énergétiques des humains les poussent à rechercher de nouvelles sources d'énergie. Il s'agira d'apprécier la capacité des acteurs à concilier ces politiques publiques au regard de l'approche écosystémique, la domanialité publique pouvant aussi contribuer à la protection de l'environnement<sup>82</sup>.
- d'autre part une approche holistique. Celle-ci est inhérente au changement climatique, mettant l'accent sur les responsabilités effectives, car l'espace soumis au régime de la domanialité n'est que le révélateur de

<sup>77</sup> Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions - *Journal officiel* n° L 255 du 30/09/2005 p. 0011 – 0021 (Modifiée par la directive 2009/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions - *Journal officiel* n° L 280 du 27/10/2009 p. 0052 - 0055)

<sup>78</sup> Art. 3 de la directive 2005/35 modifiée précitée

<sup>79</sup> Cf. en particulier : Les documents de la Commission tels que Le - Livre vert « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers » - de 7 juin 2006 précité ou la feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne 25 novembre 2008 et, dans le même temps, la stratégie européenne de la GIZC de 2002, la directive 2008/56 pour le milieu marin ou le livre blanc relatif à l'adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen du 1<sup>er</sup> avril 2009, précités

<sup>80</sup> Ainsi la directive cadre 2008/56 sur le milieu marin conditionne en son art. 13 la mise en œuvre de mesures à la détermination de leurs coût/avantages.

<sup>81</sup> P. Delvové le CGPPP – Regard extérieur sur le code. RFDA 2006, p. 899

<sup>82</sup> S. Caudal La domnialité publique comme instrument de protection de l'environnement AJDA décembre 2009 , p. 2329

phénomènes majeurs dont il s'agit d'identifier les causes. Sur ce DOPUMAR, les risques sont à la fois technologiques et naturels, ils résultent d'interventions locales, mais aussi plus globales. A ce titre les effets du changement climatiques sur les zones marines et littorales devrait être mieux pris en considération. La GIZC et la prévention des risques naturels et technologiques conduisent à imposer une approche globale, notamment par une articulation renforcée terre/mer conduisant à la fois une meilleure identification des responsabilités et l'instauration de réelles solidarités. L'échec de la Conférence de Copenhague démontre à cet égard le chemin que l'humanité doit encore parcourir. Mais la détermination des politiques publiques relève de la responsabilité du pouvoir politique qui privilégie encore le court terme et les questions nationales sur le long terme et les solutions globales. Cette responsabilité là devrait aussi être sanctionnable, tant au regard des erreurs commises que des abstentions coupables. Or le DOPUMAR constitue, du fait de son statut, un espace de compétence de l'État lui-même. La coordination sur ce territoire intéresse aussi les espaces transfrontaliers, les États devraient, y renforcer la coopération, y compris par la planification<sup>83</sup>.

Nous devons constater enfin que la gouvernance sur la domanialité publique résultera aussi des connaissances acquises. Le changement climatique implique un renforcement en la matière. L'évolution des houles et des niveaux marins entraîne des effets caractéristiques, variables suivant les régions<sup>84</sup>. Si des programmes sont en cours<sup>85</sup> pour renforcer les connaissances, elles doivent être développées dans une approche interdisciplinaire, d'autant que les effets du changement climatique intéressent aussi l'évolution de la biodiversité comme des pollutions.

<sup>83</sup> Le livre vert sur la stratégie marine, de 2006 comme la GIZC y font référence

<sup>84</sup> Les conséquences de la tempête « Xynthia » en mars 2010 en Charente-Maritime en constitue un exemple

<sup>85</sup> Exemple : le programme DISCOBOLE : données pour le dimensionnement des structures côtières et des ouvrages de bord de mer à longue échéance cf. C. Trmal Sensibilité des digues à talus au changement climatique. Revue technique maritime et fluviale n° 2 Septembre 2009

## Conclusion

Le statut et le régime juridique du DOPUMAR n'apparaissent que comme un élément d'une gestion intégrée des zones côtières. Au moment où sont instaurées des mesures de protection portées notamment par l'Agence des aires marines protégées avec en particulier les parcs marins, il est nécessaire d'engager une réflexion plus globalisante sur les interventions humaines dans ces zones. La mise en œuvre, puis la gestion de ces espaces protégés exigent une concertation avec tous les acteurs, afin de déterminer de manière pertinente les mesures à y instaurer. Les risques, naturels ou technologiques doivent aussi être intégrés dans ce contexte. Comme le souligne un auteur « l'appropriation publique constitue aujourd'hui, le moyen le plus sûr pour protéger les terrains concernés de toute pression non souhaitée »<sup>86</sup>. A l'instar de la Méditerranée, l'espace Manche mer du Nord devrait être doté d'un protocole GIZC à la convention OSPAR, ce qui contribuerait à refondre les dispositions juridiques qui encadrent cet espace maritime et côtier<sup>87</sup>.

Cependant, au-delà de la nécessaire solidarité qui doit s'exprimer dans les périodes de souffrance par la création de fonds<sup>88</sup>, c'est aussi le principe de responsabilité, et non la mutualisation, qui doit guider les décisions et les actions, qu'elles soient publiques ou privées<sup>89</sup>. Dès lors ce sont les conditions même du développement des diverses activités humaines qui doivent être posées, désormais en terme de durabilité. En effet, les défis apparaissent alors dans leur triple dimension : les activités humaines sur le DOPUMAR vont être durablement affectées, les conditions de vie des populations, leurs cultures vont évoluer, tandis que les

<sup>86</sup> JM Bécet Le droit de l'urbanisme littoral Presses universitaires de Rennes 2002, p. 15

<sup>87</sup> Le Président du syndicat mixte de la Côte d'Opale, ancien ministre, Michel Delebarre appelait dès 2003 à un renouvellement de l'encadrement juridique de ces zones. Cf. Le Monde 3 novembre 2003

<sup>88</sup> Un Fonds européen de solidarité en 2002, un fonds en France a aussi été créé pour financer les indemnités allouées en cas d'expropriation, les dépenses liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées. Il peut aussi contribuer à financer les mesures de prévention. Ainsi l'art 32 de la loi EMA précitée instaure un prélèvement pour ce faire de 40 millions d'euros jusqu'au 31 décembre 2007, de plus dans la limite de 55 millions d'euros par an un prélèvement pourra intervenir jusqu'en 2012 pour financer les études et travaux des collectivités pour la prévention des risques dans le cadre d'un PPRN.

<sup>89</sup> Au sens d'Hans Jonas Le principe de responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique Cerf. 1995

effets sur cet environnement marin et littoral vont bouleverser les écosystèmes.

De ce point de vue la Conférence de Copenhague a bien révélé que les États les plus riches n'ont pas envisagé de remettre en question leur modèle de développement, que les États industrialisés générateurs de pollutions n'ont pas encore engagé un processus pouvant contribuer à des évolutions significatives.

Dans sa réflexion sur la politique marine, la Commission européenne s'interroge sur les coûts de gestion des risques côtiers et leur affectation « Les dépenses publiques consacrées dans l'Union à la protection du littoral contre les risques d'érosion et d'inondation se chiffrent, d'après les estimations, à 3,2 milliards EUR, contre 2,5 milliards EUR en 1986. Les études indiquent que le coût de l'érosion côtière atteindra en moyenne 5,4 milliards EUR par an au cours de la période 1990-2020<sup>90</sup>. L'accroissement des coûts est le signe qu'il faut faire davantage pour incorporer les risques dans les décisions de planification et d'investissement. Il faut également poser la question de savoir s'il y a lieu de transférer – et si oui, comment – une partie des risques et frais financiers aux intervenants privés qui sont à l'origine de l'accroissement du risque ou qui font le choix de vivre ou d'investir dans des zones à risques. Si aucune action n'est entreprise pour atténuer les risques, on assistera à une hausse généralisée des primes d'assurance et des coûts »<sup>91</sup>.

En raison même de l'attrait du littoral, l'intervention de risques naturels pourrait entraîner dans certaines zones des mouvements massifs de déplacés environnementaux, dont en l'état seul un projet de convention internationale se préoccupe<sup>92</sup>.

Nous savons désormais que la responsabilité doit aussi concerner les acteurs publics à l'origine des causes qui favorisent le développement des risques ou contribuent par leurs politiques publiques à leur réalisation. De ce point de vue ce sont bien les causalités qu'il s'agit d'identifier. Ici le domaine public, par l'apparente homogénéité qu'il révèle apparaît autant une opportunité qu'un révélateur.

---

<sup>90</sup> Initiative européenne de gestion durable de l'érosion côtière, [www.euroasion.org](http://www.euroasion.org).

<sup>91</sup> Commission des Communautés Européennes - Livre vert « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers » - COM(2006) 275 final du 7 juin 2006, P.30